

UDK 341.232:614.8(497.11:497.5)  
Biblid 0543-3657, 73 (2022)  
Год. LXXIII, бр. 1186, стр. 105–121  
Прегледни научни рад  
Примљен: 10. 9. 2022.  
Прихваћен: 19. 10. 2022.  
doi: [https://doi.org/10.18485/iipe\\_mp.2022.73.1186.5](https://doi.org/10.18485/iipe_mp.2022.73.1186.5)  
CC BY-SA 4.0

*Исидора ПОП-ЛАЗИЋ<sup>1</sup>*

## Сарадња Србије и Хрватске у ванредним ситуацијама

### САЖЕТАК

У раду се анализирају видови сарадње Србије и Хрватске током ванредних ситуација које изазивају прекограничне претње, какве су постојале током елементарних и других непогода попут поплава, земљотреса, али и пандемије вируса ковид 19, избегличке и мигрантске кризе и тако даље. Ванредне ситуације по природи претпостављају сарадњу са државама у суседству.

У првом делу рада изложено је категоријално одређење појма ванредних ситуација као безбедносне претње, његових конститутивних елемената и различитих видова и форми. Следи упоредна анализа развоја нормативног оквира у области ванредних ситуација како у Србији, тако и у Хрватској. Познавање специфичности, сличности и разлика позитивноправних начела у овој области омогућава да се на практичним примерима оцене домети њихове примене, о чему ће бити речи у трећем делу рада. Закључак анализе је да сарадња Србије и Хрватске у ванредним ситуацијама у пракси бележи амбивалентне, односно мешовите резултате.

*Кључне речи:* ванредне ситуације, Србија, Хрватска, међудржавна сарадња, катастрофе, правна регулатива, српско-хрватски односи.

<sup>1</sup> Истраживач-сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.  
E-mail: [isidora@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:isidora@diplomacy.bg.ac.rs).

Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2022. године“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2022. године.

## Ванредне ситуације и суседи

Прошло је више од четврт века откако је потписан Споразум о нормализацији односа Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске. Билатерални односи Србије и Хрватске могу се означити као комплексни, јер, између осталог, често варирају у динамици и нивоу сарадње.

Бројна дешавања на међународној сцени у другој деценији двадесет и првог века, од избегличке и мигрантске кризе до пандемије вируса ковид 19 (у наставку текста: пандемије вируса), указале су на потенцијалне бенефите сарадње у региону. Сарадња може допринети ефикаснијем суочавању са постојећим безбедносним изазовима и претњама, али и сврсисходнијем превентивном деловању. Институционално-историјским приступом испитаћемо да ли је сарадња Србије и Хрватске у ванредним ситуацијама природна и практично корисна.

Заједничко свим видовима ванредних ситуација јесте то да представљају опасност по националну безбедност.<sup>2</sup> То наглашава и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Републике Србије, који у првом члану прописује да „систем смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама представља део система националне безбедности“.<sup>3</sup> Ванредне ситуације представљају изазов како за безбедност људи и природне средине, тако и за материјална добра, па стога могу негативно утицати и на привреду једне државе. О њиховој распрострањености илустративно говори податак да је у првој половини 2022. године само елементарним непогодама погођено преко педесет милиона људи у 79 држава, а штета се процењује на преко четрдесет милијарди америчких долара.<sup>4</sup>

У одговору на новонасталу ванредну ситуацију пресудан може бити временски фактор, односно брзина реакције. У зависности од природе претње и географска близина може бити важан кохезиони елемент у циљу минимизације штетних последица изазваних ванредном ситуацијом. Заједничка посредна или непосредна претња уобичајено подстиче сарадњу на највишем нивоу. Ове карактеристике ванредних

<sup>2</sup> Више о појму националне безбедности видети у: Радослав Гађиновић, „Национална безбедност као кључни фактор у функционисању модерне државе“, *Војно дело*, Vol. LXIX, бр. 1/2017, 87–97.

<sup>3</sup> Видети Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018, чл. 1.

<sup>4</sup> Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), “Natural Hazards & Disasters: An overview of the first half of 2022”, Université catholique de Louvain, Brussels, Belgium, Nr. 68/2022, доступно на адреси: <https://www.cred.be/publications>, 26. 9. 2022.

ситуација условљавају сарадњу са суседима која ће, између осталог, омогућити правовремено прикупљање и размену информација, али и заједничко реаговање. Улога појединца такође је изразито важна у овој области, иако држава ипак има главну улогу у сузбијању последица од ванредних ситуација. Појединац у ванредној ситуацији може да се јави у две улоге: као изазивач, али и као важна карика у њеном сузбијању. У ванредним ситуацијама и мимо државе може доћи до реакције становништва услед емпатије, што може резултирати активним ангажовањем у сузбијању последица изазваних ванредном ситуацијом. Ово се односи како на физичка, тако и на правна лица. Пример такве реакције налазимо у 2020. години, када су током пандемије вируса Хрватску погодила два разорна земљотреса. Након земљотреса који је у марту погодио Загреб, традиционални аплауз којим су грађани Србије одавали захвалност здравственим радницима тог 22. марта био је посвећен људима у Хрватској погођеним земљотресом. Дobar пример су и многобројне хуманитарне акције цивилног друштва организоване како би се прикупила средства за помоћ градовима Глина, Петриња и Сисак који су погођени земљотресом у децембру 2020. године. Гест солидарности са народом у Хрватској изражен је и скупом подршке испред амбасаде Републике Хрватске у Београду.<sup>5</sup> Такође, Влада Републике Србије, Привредна комора Србије и Град Београд упутили су значајну финансијску помоћ.

Пандемија вируса, као и поплаве које су 2014. године погодиле Србију, али и Хрватску и Босну и Херцеговину, указују на чињеницу да се прекограничне претње и ванредне ситуације не заустављају на државној граници. Међу првима су у Србију и поплавлени Обреновац стигли хрватски спасиоци, иако је и Хрватска била погођена поплавама.<sup>6</sup> Хрватска је Србији упутила помоћ и у људству и у техници, као и финансијску помоћ. Влада Републике Хрватске издвојила је сто хиљада евра за помоћ Србији, а нешто више и Црвени крст Хрватске.<sup>7</sup>

Упркос наведеним примерима добре праксе, избегличка и мигрантска криза, која је између осталог и последица ратних збивања, ипак нам је сликовито показала и супротне примере. Примери су бројни, Сједињене Америчке државе подигле су зид на граници са Мексиком, Бугарска и Грчка на граници са Турском, Турска на граници

<sup>5</sup> „Скуп подршке испред амбасаде Хрватске у Београду”, *Политика*, 30. 12. 2020.

<sup>6</sup> „Приче хрватских спасилаца”, РТС, 25. 5. 2014, доступно на адреси: <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/1606466/price-hrvatskih-spasilaca.html>, 14. 10. 2022.

<sup>7</sup> Александар Настевски, „Хрватски спасиоци су спасавали Србе, а ми смо међу првима послали помоћ: Зашто нас на Балкану увек непогоде везују”, *Мондо*, 15. 1. 2021, доступно на адреси: <https://mondo.rs/Info/EX-YU/a1422576/srbija-hrvatska-zemljotres-potres-poplave-prirodne-nepogode-pomoc-donacije-novac-spasioci.html>, 14. 10. 2022.

са Ираном и тако даље.<sup>8</sup> У случају Србије и Хрватске такозване „техничке препреке“ ницале су, али и нестајале великом брзином на многим граничним прелазима. Мађарска је тако подигла ограду на деловима граница са Србијом и са Хрватском, Словенија је подигла ограду према Хрватској, а Хрватска према Босни и Херцеговини и на кратко према Србији, која је, с друге стране, подигла ограду на граници са Северном Македонијом. Све то указује да у кризним временима поверење опада, а границе се поново истичу, као и да се баријере јављају и унутар заједнице држава попут Европске уније (ЕУ). У прилогу томе говори и иницијатива Литваније од прошле године, када је укупно дванаест чланица ЕУ тражило од Европске комисије подизање физичких баријера, зидова и ограда на спољним границама како би се смањио број илегалних миграција.<sup>9</sup> Хрватска је ипак била против овог предлога који се нашао пред Европском комисијом. Односи две државе додатно се компликују 2015. године, када је Хрватска увела једнострано затварање граница према Србији под оптужбом да Србија намерно преусмерава мигранте у Хрватску. Услед изостанка реакције ЕУ, Србија је увела контрамере.<sup>10</sup> Ова ситуација из 2015. године у јавности је колоквијално названа „царински рат“ између Србије и Хрватске, како би описала изразито низак ниво међудржавних односа. Све то указује да сарадња Србије и Хрватске у ванредним ситуацијама има бивалентан, односно мешовит резултат.

Сложеност деловања у ванредним ситуацијама осликава се и кроз различита законска решења. Нормативно-правни оквир, као предмет даље анализе, којим се у Србији и Хрватској регулише област ванредних ситуација, значајно се разликује.

### ***Појмовно одређење ванредних ситуација и дистинкција сродних појмова: разлике у нормативно-правним оквирима Србије и Хрватске***

Научна и стручна литература из области ванредних ситуација обилује суштински различитим дефиницијама синтагме „ванредна ситуација“. Ако имамо у виду да не постоји универзално прихваћена дефиниција појма, овакво стање не чуди. У питању је концепт који је

<sup>8</sup> „Турска диже зид на граници“, *Sputnik Србија*, 17. 8. 2021, доступно на адреси: <https://sputnikportal.rs/20210817/turska-dize-zid-na-granici-video-1128517120.html>, 16. 6. 2022.

<sup>9</sup> Поред Литваније, подршку су дале и Аустрија, Бугарска, Чешка, Данска, Естонија, Грчка, Кипар, Мађарска, Литванија, Пољска и Словачка.

<sup>10</sup> Исидора Поп-Лазић, „Специфичности и ток приступних преговора Србије и Хрватске за чланство у Европској унији – импликације на билатералне односе“, *Међународна политика*, Vol. LXXII, бр. 1183/2021, 62.

подложен честим променама услед појаве нових безбедносних претњи или фактора. Стога проблем дефинисања прати и често редефинисање појма. Треба имати на уму да не постоје две истоветне ванредне ситуације, већ свака има специфична обележја, од којих нека могу бити универзална, али свака настаје у специфичном географском, временском и друштвено-политичком окружењу. Симеуновић разликује две групе дефиниција у области ванредних ситуација: *академске* и *административне*, у зависности од тога да ли су настале у оквиру научних и образовних установа, или у оквиру различитих институција за потребе уобличавања нормативно-правног система.<sup>11</sup> У раду ћемо прихватити ову поделу, али ће у складу са главним истраживачким питањем додатна пажња бити посвећена административним дефиницијама.

Додатну забуну приликом покушаја дефинисања категоријално-појмовног апарата уносе и језичке конструкције које се у јавности, али и нормативно-правном оквиру, користе као синоними за ванредне ситуације, као што су: несрећа, катастрофа, природна непогода, ванредно стање, криза и томе слично.<sup>12</sup> Како би униформисала категоријално-појмовни апарат у овој области Генерална скупштина Уједињених нација формирала је Међувладину отворену експертску групу са задатком да састави сет индикатора на основу којих би се мерио глобални напредак у примени Оквира из Сендаија за смањење ризика од катастрофа, који је усвојен за период од 2015. до 2030. године (*The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*). Извештај ове експертске групе садржи дефиниције кључних појмова у области управљања кризама. Анализом законских решења у Србији и Хрватској можемо закључити да се хрватско законодавство у већој мери ускладило са понуђеним терминолошким решењима него што је то случај са нормативно-правним решењима у Србији.

Поменути Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама из 2018. године дефинише ванредну ситуацију као „стање које настаје проглашењем од надлежног органа када су ризици и претње или настале последице по становништво, животну средину и материјална и културна добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и

<sup>11</sup> Драган Симеуновић, *Тероризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, 33.

<sup>12</sup> Више о садржају ових појмова видети у: Желимир Кешетовић, Срђан Милашиновић, „Кризни менаџмент и слични концепти – покушај разграничења“, *Безбедност*, бр. 1–2/2008, 37–58.

средства уз појачан режим рада”.<sup>13</sup> У Хрватској су ови појмови дефинисани Законом о саставу цивилне заштите, који је иницијално усвојен 2015. године, али су у међувремену три пута усвајане измене и допуне закона. Анализом одредби овог закона закључујемо да законодавство Хрватске не прави разлику између појмова ванредне ситуације и катастрофе, већ су они изједначени, што у Србији није случај. Овакво решење нуди и поменути Извештај међувладине отворене експертске радне групе о индикаторима и терминологији која се односи на смањење ризика од катастрофа (*Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction*), а који је усвојила Генерална скупштина Уједињених нација 2016. године.<sup>14</sup> У извештају се наводи: „ванредна ситуација је појам који се понекад може упоредо користити са појмом катастрофа, на пример у контексту биолошких и технолошких опасности везаних за здравље људи, али се такође може односити и на опасне догађаје који не резултирају озбиљним поремећајима у функционисању заједнице и друштва”.<sup>15</sup> Поред Хрватске, оваква законска решења имају, између осталог, и Немачка и Словенија.<sup>16</sup> Пољско законодавство, са друге стране, не прави разлику између ванредне и кризне ситуације итд.<sup>17</sup> Катастрофа се у хрватском законодавству дефинише као „стање изазвано природним и/или техничко-технолошким догађајем који опсегом, интензитетом и неочекиваношћу угрожава здравље и животе већег броја људи, имовину веће вредности и животну средину, а чији настанак није могуће спречити или последице отклонити деловањем свих оперативних снага система цивилне заштите подручне (регионалне) самоуправе на чијем је подручју догађај настао те последице настале тероризмом и ратним деловањем”.<sup>18</sup> Ради бољег разумевања ове одредбе напомињемо да према организацији државне управе у Хрватској постоји подела на подручну, односно регионалну самоуправу, чије су јединице жупаније, те локалну самоуправу, чије су јединице општине и градови.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> Видети Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, чл. 4, ст. 1, тач. 7.

<sup>14</sup> United Nations General Assembly, “Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction”, A/71/644, 1<sup>st</sup> December 2016.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 13/41.

<sup>16</sup> Ivan Toth, „Upravljanju u katastrofama svaka zajednica mora posvetiti posebnu pažnju”, *Kako se štitimo od katastrofa* (ur. Ivan Toth, Zdravko Židovec), Hrvatski Crveni križ, Državna uprava za zaštitu i spasavanje, Veleučilište Velika Gorica s pravom javnosti, Zagreb, 2007, 6.

<sup>17</sup> Александар Јазих, „Цивилна заштита у Пољској”, *Безбедност*, бр. 2/2015, 65.

<sup>18</sup> Видети Закон о саставу цивилне заштите, *Narodne novine*, бр. 82/2015 (1567).

<sup>19</sup> Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи, *Narodne novine*, бр. 123/17 (2800), 12. 12. 2017, чл. 3.

Различита законска решења указују на значај разумевања садржаја поменутих сродних појмова. Тек разумевањем њихових специфичности, сличности и разлика, али и међусобне корелације, биће нам омогућено да поузданије утврдимо да ли су спроведене акције биле примерене и у складу са размерама одабраних случајева ванредних ситуација.

Када говоримо о појмовима *несреће* и *катастрофе*, ова два појма се разликују према размерама, односно разорношћу последица и капацитета неопходних за њихово санирање, или спречавање њиховог настанка. Чувени професор Енрико Кварентели (*Enrico L. Quarantelli*) чак уводи појам „свакодневне несреће“ (*„everyday emergencies“*) како би направио јаснију терминолошку дистинкцију несреће и катастрофе.<sup>20</sup> Он истиче да је рањивост друштвених структура, односно њихов капацитет да одговоре на новонасталу ситуацију, заправо кључни елемент на основу ког прави следећу градацију: „Криза: способности (могућности) превазилазе потребе (друштвених структура); Ванредни догађај: способности задовољавају или донекле превазилазе потребе; Катастрофе: потребе превазилазе способности (могућности); Велика катастрофа: потребе савладавају (надвладавају, упропашћавају) у потпуности способности.“<sup>21</sup> Међународни покрет Црвеног крста и Црвеног полумесеца (*The International Red Cross and Red Crescent Movement*) дефинише катастрофу као „изненадни, кобан догађај који озбиљно ремети функционисање заједнице или друштва и проузрокује људске, материјалне и економске или еколошке губитке који прекорачују могућност заједнице и друштва да се избори са њим коришћењем својих властитих средстава. Мада их често проузрокује природа, катастрофе често може узроковати и човек“.<sup>22</sup>

Катастрофа је у законодавству Републике Србије збирни појам и обухвата елементарне и техничко-технолошке несреће. Овде видимо да нормативна начела истичу поделу према узроку настанка. Међутим, у теорији се, поред наведених, често истичу и ванредне ситуације антропогеног карактера, које обухватају поремећаје у атмосфери, биосфери, хидросфери и литосфери, а који настају услед континуираног лошег утицаја човека на животну средину. У ову групу

<sup>20</sup> Enrico L. Quarantelli, “Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina”, *Items*, 2006, доступно на адреси: <https://items.ssrc.org/understanding-katrina/catastrophes-are-different-from-disasters-some-implications-for-crisis-planning-and-managing-drawn-from-katrina/>, 12. 5. 2022.

<sup>21</sup> Видети Enrico L. Quarantelli, „Emergencies, disasters and catastrophes are different phenomena”, 2000, нав. према Владимир М. Цветковић, „Феноменологија природних катастрофа: теоријско одређење и класификација природних катастрофа”, *Безбедност – Полиција – Грађани*, бр. 3–4/2015, 320.

<sup>22</sup> Весна Клајн Татић, „Управљање природним и нуклеарним катастрофама: правни и етички приступ”, *Страни правни живот*, бр. 1/2016, 45–46.

се, између осталог, убрајају недостатак воде за пиће, уништење озонског омотача, али и терористички напади, међународни, међунационални и верски сукоби.<sup>23</sup> У складу са позитивно-правним начелима у Србији, да би нека несрећа била проглашена катастрофом она мора да испуњава два критеријума. Први, њене последице морају бити таквог интензитета да угрожавају безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму. Други, да њен настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби.<sup>24</sup> Адекватан пример из праксе можда би била нуклеарна несрећа у Чернобиљу 1986. године, која је прерасла у катастрофу због емитовања велике количине радиоактивних супстанци у атмосферу, што је за последицу имало евакуацију више од сто хиљада људи. Оксфордски речник несрећу дефинише као „догађај који узрокује велику и често изненадну штету или невољу“, док катастрофу дефинише као „неочекивана несрећа или природна катастрофа која узрокује велику штету или губитак живота“. Овакве дефиниције доводе до закључка да је неочекиваност догађаја један од важних елемената разликовања несреће од катастрофе, што национално законодавство у Србији не препознаје. Закључујемо да несрећа под одређеним условима може прерасти у катастрофу.

Кључни за дистинкцију појмова *кризе* и *ванредне ситуације*, према Ђукићу, су: „јасноћа природе, карактера и димензија догађаја који постоје код ванредне ситуације, али не и код кризе. За разлику од кризе, ванредна ситуација се углавном решава рутинским оперативним процедурама у оквиру постојећих капацитета организације, односно заједнице.“<sup>25</sup> Криза је процес, а ванредна ситуација је појава, па се за њихово решавање користе и различита средства.

Разлике између *ванредног стања* и *ванредне ситуације* су бројне, али је најважније нагласити да је ванредно стање уставна категорија, дефинисана чланом 200 Устава Републике Србије.<sup>26</sup> С друге стране, ванредна ситуација дефинисана је у члану 2, тачка 7. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.<sup>27</sup> Ванредно стање проглашава и укида Народна скупштина већином свих

<sup>23</sup> Мирољуб Д. Гроздановић, Евица И. Стојиљковић, *Методe процене ризика*, Универзитет у Нишу – Факултет заштите на раду у Нишу, Ниш, 2013, 21.

<sup>24</sup> Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, чл. 2, тач. 1.

<sup>25</sup> Видети Станимир Ђукић, „Кризни менаџмент и ванредна ситуација“, *Војно дело*, бр. 2/2017, 341.

<sup>26</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 200.

<sup>27</sup> Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, чл. 2, тач. 7.



посланика. Изузетно када Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина.<sup>28</sup> Ово је управо био случај када је услед пандемије 15. марта 2020. на територији целе државе проглашено ванредно стање, а које је укинута 6. маја исте године. Хрватска није уводила ванредно стање иако Устав то дозвољава, већ су се примењивале само одредбе Закона о саставу цивилне заштите.<sup>29</sup> Како подразумевају различите правне режиме, посебно питање у српској јавности тицало се сврсисходности проглашења ванредног стања уместо ванредне ситуације.<sup>30</sup> За разлику од ванредног стања, у зависности од тога на којој територији се проглашава, ванредну ситуацију могу прогласити: Влада, извршни орган аутономне покрајине, градоначелник, председник градске општине и председник општине.<sup>31</sup> Изузетно, ванредну ситуацију може прогласити или укинута Влада, на предлог Министарства, уколико за то постоје услови, а надлежни орган није поступио у складу са законом.<sup>32</sup>

Често се у пракси не могу повући јасне границе између ових појмова, посебно зато што се један исти догађај из перспективе другог органа, односно актера, може другачије квалификовати. Дакле, поред објективне, постоји и субјективна компонента нивоа угрожености приликом квалификације догађаја.

Нормативно-правни систем у овој области у обе државе веома је комплексан, али због ограниченог обима овог рада највише пажње посвећујемо само кровним законима у овој области. Ипак, желимо да истакнемо да постоји још низ аката који уређују ову област. У Србији то су: Закон о заштити од пожара, Закон о заштити животне средине, Закон о водама, а када се говори о подзаконским актима важно је споменути Уредбу о спровођењу евакуације, Уредбу о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и многе друге. У Хрватској, поред поменутог Закона о саставу цивилне заштите, важни су и Закон о саставу домовинске сигурности, Закон о Хрватској горској служби спасавања, Закон о радиолошкој и нуклеарној сигурности и многи други.

<sup>28</sup> Устав Републике Србије, чл. 200.

<sup>29</sup> Maja Nastić, „Odgovor države na bolest COVID 19: na primjerima Hrvatske i Srbije”, *Pravni vijesnik*, Vol. 36, br. 3–4/2020, 71.

<sup>30</sup> Видети Биљана Васић, „Ванредно стање или ванредна ситуација”, *Време*, бр. 1524/2020, 19. 3. 2020.

<sup>31</sup> Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, чл. 39.

<sup>32</sup> *Ibid.*, чл. 40.

Када је реч о стратешким документима, у Србији је 2011. године усвојена Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Као један од недостатака система Стратегија истиче недовољно развијену међународну сарадњу.<sup>33</sup> Анализом потписаних међудржавних споразума у области ванредних ситуација можемо закључити да је направљен велики искорак на овом плану. Од укупно једанаест међудржавних споразума у овој области, чак осам је потписано након усвајања Стратегије. Међу циљевима се налази и побољшана регионална сарадња и међународна координација. Планом рада Владе и Министарства унутрашњих послова за 2021. годину предвиђена је израда Стратегије и акциони план смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама за период 2022–2027, у намери да се нормативни и стратешки оквир усклади са ЕУ законодавством и међународним стандардима.<sup>34</sup> Под међународним стандардима мисли се на Оквир из Сендаија за смањења ризика од катастрофа за период 2015–2030. године. Оквир из Сендаија је инструмент који представља наставак Хјого оквира за деловање 2005–2015 (*The Hyogo Framework for Action* – HFA). Ипак, Стратегија до данас није усвојена. Уколико овакав документ ипак буде усвојен, можемо очекивати промену терминологије која нуди постојећи позитивноправни оквир у области ванредних ситуација. Претпоставка је да ће се решења ускладити са онима која су понуђена у поменутом извештају, усвојеним од Генералне скупштине Уједињених нација.

### ***Билатерална и мултилатерална сарадња Србије и Хрватске у ванредним ситуацијама***

Србија је склопила низ споразума о сарадњи у заштити од природних и других катастрофа са суседним државама, али и шире. Споразум између Владе Републике Србије и Владе Републике Хрватске потписан је у јулу 2014. године.<sup>35</sup> Оквир за сарадњу две државе на билатералном нивоу, дакле, успостављен је након поплава које су погодиле регион у мају исте године. Стога сарадња која је том приликом успостављена није резултат Споразума, већ је Споразум резултат ванредне ситуације. Споразум прописује видове сарадње као што су размена сазнања и искустава, стручно оспособљавање и

<sup>33</sup> Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 86/2011.

<sup>34</sup> План рада Владе Републике Србије за 2021. годину, Београд, 2021, доступно на адреси: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/370535/plan-rada-vlade-republike-srbije.php>, 4. 7. 2022, 471.

<sup>35</sup> Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Републике Хрватске о сарадњи у заштити од природних и других катастрофа, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 13/2014.

усавршавање, које између осталог подразумева организовање заједничких вежби, као и сарадњу између образовних установа. Специфичност овог споразума огледа се у прописаном формирању Сталне мешовите комисије задужене за спровођење одредби овог споразума. Ово је заправо честа пракса у сарадњи Србије и Хрватске. Међудржавне мешовите комисије формиране су за многа отворена питања, као што су питања мањина, државне границе, питање несталих, повраћаја културних добара, али и за област научне и технолошке сарадње и тако даље. У пракси рад већине ових комисија показао је веома ограничен успех. Разлози за то су бројни, али имајући у виду да су отворена питања између две државе у најмању руку осетљива, такав исход не чуди. Како природне и друге катастрофе нису национално осетљива тема, може се очекивати да рад ове комисије ипак буде нешто успешнији. Од укупно једанаест држава са којима Србија има потписане споразуме о сарадњи у овој области, једино се још у споразуму са Црном Гором прописује оснивање међудржавне мешовите комисије. Споразум са Хрватском у члану 11. прописује процедуру начина тражења и пружања помоћи. Захтев може бити у писменом или усменом облику, али држава која пружа помоћ може и без формалног захтева изложити другој уговорној страни расположиве капацитете за помоћ.<sup>36</sup> Ово је веома значајна одредба, јер убрзава процедуру и омогућава брзо реаговање.

Како је Хрватска чланица ЕУ, важно је нагласити да је Србија већ наредне године (2015) потписала споразум са Европском унијом и узела учешће у Механизму цивилне заштите ЕУ.<sup>37</sup> Илустративно је да је у 2019. години Механизам активиран свега 20 пута, а услед пандемије број захтева је наредне 2020. године порастао на 102, а 2021. године на 114.<sup>38</sup>

Разлози за појачану активност рада Владе Републике Србије на пољу јачања сарадње у заштити од катастрофа могу се, између осталог, тражити у разорним поплавама које су погодиле Србију, али и Хрватску и Босну и Херцеговину у мају 2014. године. Поред јачања билатералне сарадње, Србија је направила важне кораке у трансформацији и јачању институција у овој области. Усвојен је нови закон 2018. године, основане су нове институције (Канцеларија за управљање јавним улагањима), израђени су нови документи (Национални програм управљања

<sup>36</sup> *Ibid.*, чл. 11, ст. 5.

<sup>37</sup> Споразум између Републике Србије и Европске уније о учешћу Републике Србије у Механизму цивилне заштите Уније, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 11/15.

<sup>38</sup> European Council, Council of European Union, "Infographic - The EU civil protection mechanism in numbers", доступно на адреси: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/civil-protection/>, 26. 9. 2022.

ризиком од елементарних непогода), а развијена је и методологија за процену ризика.

Влада Србије је, дакле, поступала реактивно, али даљом анализом потписаних споразума можемо закључити да се и даље активно ради на успостављању још шире мреже међудржавних споразума у овој области. Ипак, Србија овакве билатералне споразуме, од држава у окружењу, и даље нема са Румунијом и Северном Македонијом, што оставља простор за даље регулисање ове области.

Србија можда најкомплекснију сарадњу у области ванредних ситуација има са Руском Федерацијом. Министарство унутрашњих послова Републике Србије и ресорно министарство Руске Федерације (*The Ministry of the Russian Federation for Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters – EMERCOM*) успоставили су сарадњу која је резултирала Споразумом о оснивању Српско-руског хуманитарног центра (у даљем тексту: Центар) у Нишу 2012. године.<sup>39</sup> Као правни основ за формирање Центра послужио је управо Споразум о сарадњи у области хуманитарног реаговања у ванредним ситуацијама, спречавања елементарних непогода и техногених хаварија и отклањања њихових последица, који је потписан 20. октобра 2009. године.<sup>40</sup> Ово је уједно и први споразум те врсте који је Србија икада потписала. Тек наредне године потписани су споразуми са Босном и Херцеговином и Црном Гором. Центар је учествовао у пружању помоћи код ванредних ситуација у Србији, Грчкој, Словенији и Босни и Херцеговини. Иако Центар није деловао на подручју Хрватске, успостављена је сарадња која је резултирала заједничком вежбом са Горском службом спасавања Хрватске у Нишу 2017. године.<sup>41</sup> Спасиоци из Хрватске и Србије који су се тим поводом развили сарадњу касније су заједно конкурисали на пројекат Европске комисије чији је циљ унапређење акције претраге и спасавања са псима у руралним подручјима, који је успешно реализован. У Хрватској је рад Горске службе спасавања регулисан законом, док у Србији то није случај. Треба напоменути да је Центар придружени члан међународне организације

<sup>39</sup> Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о оснивању Српско-руског хуманитарног центра, *Службени Гласник РС – Међународни уговори*, бр. 6/2012-1.

<sup>40</sup> Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о сарадњи у области хуманитарног реаговања у ванредним ситуацијама, спречавања елементарних непогода и техногених хаварија и уклањања њихових последица, *Службени Гласник РС – Међународни уговори*, бр. 10/2010, 37.

<sup>41</sup> М. З., „Hrvati vežbali u Srpsko-ruskom humanitarnom centru“, *Južne vesti*, 9. 10. 2017, доступно на адреси: <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Hrvati-vezbali-u-Srpsko-ruskom-humanitarnom-centru.sr.html>, 11. 6. 2022.

цивилне заштите (*International Civil Defence Organisation – ICDO*) са седиштем у Женеви.<sup>42</sup>

Пандемија корона вируса ставила је фокус на концепт хуманитарне дипломатије. Он је, наравно, постојао и раније, али је током пандемије доживео процват. Ово је концепт који се и даље развија, па је јако тешко говорити о дефиницијама, јер пракса тек треба да их потврди. Иако ће многим прва асоцијација бити пружање хуманитарне помоћи становништву угроженом неком ванредном ситуацијом, хуманитарна дипломатија је ипак много више од тога. Као и традиционална дипломатија, она обухвата преговарање, заступање, комуникацију и друге принципе. За потребе овог рада довољно је нагласити да се хуманитарна дипломатија фокусира на максимизацију подршке у циљу изградње партнерстава неопходних за постизање хуманитарних циљева.<sup>43</sup> Уопштено говорећи, хуманитарна дипломатија се практикује у случајевима природне и друге катастрофе и оружаног сукоба. Сарадња Србије и Хрватске током пандемије свакако спада у прву групу, иако је пандемија у јавни дискурс вратила ратну терминологију. У прилог томе говоре и бројне изјаве државних званичника да су државе „у рату против невидљивог и опаког противника“.<sup>44</sup>

Међународна федерација Црвеног крста (*The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies – IFRC*), као највећа светска хуманитарна организација, усвојила је дефиницију хуманитарне дипломатије под којом подразумева: „Убеђивање доносилаца одлука и лидера јавног мњења да делују, у сваком тренутку, у интересу угрожених људи, и уз пуно поштовање основних хуманитарних принципа“.<sup>45</sup> Основни хуманитарни принципи су: хуманост, непристрасност, неутралност и независност.

У законодавству Републике Србије пандемија је таксативно класификована као елементарна непогода, међутим то у Хрватској није

<sup>42</sup> International Civil Defence Organization, ICDO Official Website, Affiliated members, доступно на адреси: <https://icdo.org/about-icdo/members/affiliated-members.html>, 21. 7. 2022.

<sup>43</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, “Red Talk: Christopher Lamb on Humanitarian Diplomacy”, 30. 6. 2011, доступно на адреси: <https://www.youtube.com/watch?v=AzrjAPHeyI4&t=1455s>, 20. 7. 2022.

<sup>44</sup> Вид. „Вучић: Србија у рату против невидљивог и опаког противника“, *РТС*, 15. 3. 2020, доступно на адреси: <https://www.rts.rs/page/stories/ci/%D0%9A%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%81/story/3131/koronavirus-u-srbiji/3889799/srbija-vanredno-stanje-koronavirus.html>, 18. 8. 2022; „Макрон: Ми смо у рату“, *Данас*, 16. 3. 2020; Brian Bennett, Tessa Bernson, “‘Our Big War.’ As Coronavirus Spreads, Trump Refashions Himself as a Wartime President”, *Time*, 19. 3. 2020, доступно на адреси: <https://time.com/5806657/donald-trump-coronavirus-war-china/>, 18. 8. 2022.

<sup>45</sup> *IFRC Strategy 2020: saving lives, changing minds*, The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2010, 25.

случај.<sup>46</sup> Сарадња коју су Србија и Хрватска оствариле током пандемије вируса на први поглед је неочекивана. Србија је била у позицији да страним држављанима (пре свега) из региона омогући вакцинацију, у тренутку када у региону није било довољно вакцина за све грађане који желе да се вакцинишу, али је ипак најнижи ниво сарадње остварен управо са Хрватском. За разлику од највиших нивоа власти, физичка и правна лица интензивирала су сарадњу. Занимљив и иновативан пример сарадње је сарадња Србије и Хрватске у оквиру пројекта „ХВІТ – прекогранична ИТ мрежа за конкурентност, иновацију и предузетништво“, који се спроводио у периоду од 2014. до 2020. године, а обухвата производњу заштитних визира 3D технологијом. Овај пројекат основан је у оквиру Интеррегионалног IPA програма прекограничне сарадње (*IPA Cross-border Cooperation Programme*). Овај програм подржава и промовише сарадњу између држава кандидата, потенцијалних кандидата и држава чланица ЕУ. Поред Хрватске, Србија је у оквиру овог програма остварила сарадњу и са Бугарском, Мађарском и Румунијом.<sup>47</sup>

На пољу мултилатералне сарадње Србија и Хрватска имају много плодотворнију сарадњу у области ванредних ситуација. Обе државе су приступиле Иницијативи за спремност и превенцију у катастрофама за Југоисточну Европу (*The Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South-Eastern Europe – DPPI SEE*). Циљ ове иницијативе је јачање регионалне сарадње у области превенције и приправности у катастрофама. У оквиру иницијативе до сада су одржана 43 регионална састанка, организовано је више десетина семинара, конференција, курсева, радионица и обука. Поред Србије и Хрватске, иницијативи су приступиле и Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Северна Македонија, Молдавија, Црна Гора, Румунија, Словенија и Турска.

Мултилатерална сарадња у овој области можда је најизраженија у сарадњи на речним токовима. Када је реч о рекама и Србија и Хрватска су чланице Међународне комисије за слив реке Саве (Савска комисија), као и Међународне комисије за заштиту реке Дунав.<sup>48</sup> Оквирни споразум о сливу реке Саве први је развојно оријентисани

<sup>46</sup> Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, чл. 2, тач. 2.

<sup>47</sup> Видети више на: “IPA Cross-border Co-operation Programmes”, European Commission, доступно на адреси: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/ipa/cross-border/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/cross-border/), 12. 9. 2022.

<sup>48</sup> Треба нагласити да Међународна комисија за заштиту реке Дунав и Дунавска комисија нису синоними. Дунавска комисија је међународна организација која је основана у циљу имплементације Конвенције о пловидби на реци Дунав, док је Међународна комисија за заштиту реке Дунав основана пола века касније на темељу Конвенције о заштити реке Дунав.

мултилатерални споразум у региону након Мировног споразума из Дејтона и Споразума о питањима сукцесије.<sup>49</sup> Савска комисија формирана је у циљу да обезбеди спровођење Оквирног споразума. Како је Сава најдужа река на Балкану, чланице Савске комисије су само државе региона: Србија, Хрватска, Босна и Херцеговина и Словенија. Треба посебно истаћи успех који је ова међународна организација остварила у области смањења штетних последица поплава развојем софистицираног и јединственог систем за прогнозу и рано упозорење на поплаве у сливу реке Саве (*Flood Forecasting and Warning System – SAVA FFWS*). Систем је формиран на основу Протокола о заштити од поплава, који предвиђа широк систем активности у циљу његовог спровођења, а између осталог то су размена информација, међусобно обавештавање о промени законских решења у овој области, као и међусобна помоћ у случају ванредне одбране од поплава.

### Закључак

Резултати истраживања показују мешовите учинке сарадње Србије и Хрватске у ванредним ситуацијама. Анализа нормативно-правног оквира Србије и Хрватске у области ванредних ситуација показала је да је правни оквир у Хрватској у већој мери прилагођен међународним стандардима у области ванредних ситуација. Имајући у виду намере Владе Србије да даље унапређује нормативна начела у овој области, тако да она буду усклађена са законодавством ЕУ, али и међународним стандардима, можемо рећи да законодавство у суседној Хрватској мапира правце унапређивања законодавства у Србији, уз све специфичности које национално законодавство треба да уважи у законским решењима.

Када је реч о билатералној сарадњи у области ванредних ситуација, можемо констатовати да је успостављен адекватан оквир за сарадњу оличен у билатералном споразуму, али да капацитети за сарадњу које прописује у пракси нису често примењивани. У мултилатералним иницијативама и организацијама остварени су уочљивији резултати, јер због своје природе остављају мање маневарског простора да изостану.

Имајући то у виду, уопштено говорећи сарадња Србије и Хрватске у ванредним ситуацијама релативно је остварена, али остаје још доста простора за унапређивање постојећих решења. Истраживање је указало на доминантну улогу државе, али и на значај спонтане организације појединца, односно цивилног друштва, у овој области сарадње.

<sup>49</sup> Дејан Коматина, „Прекогранична сарадња у области заштите од поплава у сливу реке Саве“, *Полис*, бр. 8/2014, 56.

## Библиографија

- Bennett Brian, Bernson Tessa, "Our Big War.' As Coronavirus Spreads, Trump Refashions Himself as a Wartime President", *Time*, 19. 3. 2020, доступно на адреси: <https://time.com/5806657/donald-trump-coronavirus-war-china/>, 18. 8. 2022.
- Nastić Maja, „Odgovor države na bolest COVID 19: na primjerima Hrvatske i Srbije”, *Pravni vijesnik*, Vol. 36, br. 3–4/2020.
- Quarantelli Enrico L., "Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina", *Items*, 2006, доступно на адреси: <https://items.ssrc.org/understanding-katrina/catastrophes-are-different-from-disasters-some-implications-for-crisis-planning-and-managing-drawn-from-katrina/>, 12. 5. 2022.
- Toth Ivan, „Upravljanju u katastrofama svaka zajednica mora posvetiti posebnu pažnju”, *Kako se štitimo od katastrofa* (ur. Ivan Toth, Zdravko Židovec), Hrvatski Crveni križ, Državna uprava za zaštitu i spasavanje, Veleučilište Velika Gorica s pravom javnosti, Zagreb, 2007.
- Z. M., „Hrvati vežbali u Srpsko-ruskom humanitarnom centru”, *Južne vesti*, 9. 10. 2017, доступно на адреси: <https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Hrvati-vezbali-u-Srpsko-ruskom-humanitarnom-centru.sr.html>, 11. 6. 2022.
- Васић Биљана, „Ванредно стање или ванредна ситуација”, *Време*, бр. 1524/2020.
- Гађиновић Радослав, „Национална безбедност као кључни фактор у функционисању модерне државе”, *Војно дело*, Vol. LXIX, бр. 1/2017.
- Гроздановић Мирољуб Д., Стојиљковић Евица И., *Методе процене ризика*, Универзитет у Нишу – Факултет заштите на раду у Нишу, Ниш, 2013.
- Ђукић Станимир, „Кризни менаџмент и ванредна ситуација”, *Војно дело*, бр. 2/2017.
- Јазић Александар, „Цивилна заштита у Пољској”, *Безбедност*, бр. 2/2015.
- Кешетовић Желимир, Милашиновић Срђан, „Кризни менаџмент и слични концепти – покушај разграничења”, *Безбедност*, бр. 1–2/2008.
- Клајн Татић Весна, „Управљање природним и нуклеарним катастрофама: правни и етички приступ”, *Страни правни живот*, бр. 1/2016.
- Коматина Дејан, „Прекогранична сарадња у области заштите од поплава у сливу реке Саве”, *Полис*, бр. 8/2014.
- Настевски Александар, „Хрватски спасиоци су спасавали Србе, а ми смо међу првима послали помоћ: Зашто нас на Балкану увек непогоде везују”, *Мондо*, 15. 1. 2021, доступно на адреси: <https://mondo.rs/Info/EX-YU/a1422576/srbija-hrvatska-zemljotres-potres-poplave-prirodne-nepogode-potros-donacije-novac-spasioci.html>, 14. 10. 2022.



- Поп-Лазич Исидора, „Специфичности и ток приступних преговора Србије и Хрватске за чланство у Европској унији – импликације на билатералне односе”, *Међународна политика*, Vol. LXXII, бр. 1183/2021.
- Симеуновић Драган, *Тероризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- Цветковић Владимир М., „Феноменологија природних катастрофа: теоријско одређење и класификација природних катастрофа”, *Безбједност – Полиција – Грађани*, бр. 3–4/2015.

Isidora POP-LAZIĆ

## COOPERATION BETWEEN SERBIA AND CROATIA IN EMERGENCY SITUATIONS

### ABSTRACT

The paper presents an analysis of the variations and types of cooperation between Serbia and Croatia during emergency situations that cause cross-border threats, such as those that existed during natural and other disasters such as floods, earthquakes, the COVID-19 virus pandemic, the refugee and migrant crisis, and so on. Emergency situations, by their very nature, presuppose cooperation with neighboring countries.

The first part of the paper will discuss the categorical definition of the concept of emergency situations as a security threat, its constitutive elements, and different types and forms. The following is a comparative analysis of the development of the normative framework in the field of emergency situations, both in Serbia and Croatia. Understanding the specifics, similarities, and differences of positive legal principles in this area will allow us to understand the scope of their application through practical examples, which will be discussed in the third part of the paper. The conclusion of the analysis is that cooperation between Serbia and Croatia in emergency situations in practice records ambivalent or mixed results.

*Keywords:* emergency situations, Serbia, Croatia, interstate cooperation, disasters, legal regulation, Serbo-Croatian relations.